

JOSÉ MANUEL CANALES ALIENDE  
(Universidad de Alicante)

## El debate parlamentario sobre el modelo de Estado y de Administraciones Públicas con motivo de la aprobación de la LOFAGE

### I. INTRODUCCIÓN

El objetivo principal del presente trabajo es el análisis de los aspectos más relevantes del debate verificado en el Congreso de los Diputados, durante la VI Legislatura, sobre el modelo de Estado y de Administraciones Públicas con motivo de la aprobación de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (BOE nº 90 del 15 de abril de 1997), más conocida como la LOFAGE.

En mi opinión, ésta fue la primera vez desde la aprobación y entrada en vigor de nuestra actual Constitución, en diciembre de 1978, en que se planteó esta polémica, suponiendo un claro antecedente de la actual controversia en torno al modelo de Estado.

Por otro lado, un segundo objetivo de esta aportación sería el poner de relieve que este debate parlamentario se llevó a cabo sin apenas –por no decir sin ningún– eco ni en los medios de comunicación social ni en la doctrina.

Por último, también parece relevante resaltar que en el debate parlamentario se produjeron destacadas intervenciones de los diputados Sres. Rajoy y Rodríguez Zapatero –el primero en nombre del anterior gobierno del Partido Popular, y el segundo en representación del PSOE, principal partido de la oposición– con el resultado de un interesante consenso sobre las materias propias de esta Ley –cosa que permite recordar que el consenso en las grandes cuestiones de Estado entre todos los grupos parlamentarios, y en particular entre los mayoritarios de ámbito nacional, no sólo sigue siendo necesario sino que también es posible, como lo prueban claros antecedentes como el del supuesto aquí contemplado.

## 2. EL CONTENIDO DEL DEBATE PARLAMENTARIO PREVIO A LA APROBACIÓN DE LA LOFAGE

Como ya se ha anticipado, no fue hasta la VI legislatura (1996/2000) cuando por fin se pudo aprobar la LOFAGE. Dicha aprobación, el 14 de abril de 1997, se verificó tras un interesante y significativo debate parlamentario, fundamentalmente llevado a cabo en el Congreso de los Diputados.

El texto del proyecto de Ley de la LOFAGE presentado por el Gobierno del Partido Popular<sup>1</sup> fue sustancialmente idéntico al que el PSOE había preparado con ocasión de la anterior legislatura, estando la innovación más relevante en la supresión de la figura del Gobernador Civil, medida que ya había sido pactada con Convergencia i Unió con ocasión del acuerdo por el que ésta formación dio su apoyo parlamentario al Partido Popular, a fin de asegurar la investidura de José María Aznar como Presidente del Gobierno.

La defensa en el Congreso del proyecto de ley de la LOFAGE corrió a cargo del entonces Ministro de Administraciones Públicas, Sr. Rajoy Brey, el cual antes de pasar a justificar expresamente la desaparición de la figura de los gobernadores civiles –cosa que no hacía la memoria justificativa de la ley– hizo una serie de manifestaciones que como marco general y previo, merecen la pena citarse. Así, entre las razones para la presentación del proyecto se hizo referencia:

«...En primer lugar, a que una parte importante de la normativa que regula hoy la organización y funcionamiento de nuestra Administración es preconstitucional. Ciertamente, desde el año 1978 se han producido algunas normas de adaptación, pero el grueso de la misma es anterior a nuestra Constitución, y casi 20 años después de la promulgación de ésta resultaba imperioso adaptarse a los principios constitucionales, a las nuevas funciones que corresponden a la Administración General del Estado, en su relación con los ciudadanos, y todo ello en el contexto de construcción de la Unión Europea. [...] En segundo lugar, a que el grado de desarrollo alcanzado de la Administración Única tras los traspasos de funciones y servicios a las Comunidades Autónomas habrían puesto de manifiesto que la estructura, el volumen, y el funcionamiento de nuestra Administración Central y periférica resultan absolutamente inadecuados...»

Tras la defensa del proyecto de ley presentado por el Gobierno, en la sesión del día 26 de septiembre de 1996 se produjeron las intervenciones de los grupos parlamentarios.

La de la Sra. Lagasabarte Olazábal, en representación de *Eusko Alkartasuna*, lo fue para defender una enmienda total al proyecto, y de cuyas palabras merece destacarse su afirmación, en el sentido de que:

«...La primera cuestión aún cuando sólo sea simbólica se refiere al propio título del proyecto de ley. La utilización del término Estado – un término anfibológico-, aludiendo a la Administración General del mismo, induce a una cierta confusión, por cuanto el

---

<sup>1</sup> BOCG, Congreso, Serie A, nº 3-1, de 21 de junio de 1996.

término Estado en su sentido integral obligaría a considerar otras Administraciones que obviamente no podrían ser reguladas por el Gobierno central ni por este foro. Siguiendo con la exposición de motivos, se hace referencia a la modificación de la figura de los gobernadores civiles. A entender de esta formación política, *Eusko Alkartasuna*, no existe cambio alguno, limitándose a ser un mero cambio de nombre, de gobernadores civiles a subdelegados. En cualquier caso, mantienen las mismas funciones y competencias, ya fueran representativas, de orden público u organizativas...»

De la intervención de la Sra. Gil i Miró, del Grupo Catalán (CiU), habría que subrayar lo siguiente:

«...El proyecto de ley de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado – de ahora en adelante, coloquialmente, Lofage-, que el Gobierno del Estado español ha presentado es, a nuestro parecer, una propuesta política que intenta convertir la Administración general proveniente de un Estado uniformador y centralista en una Administración adecuada a la nueva estructura del Estado compuesto autonómico. Sus autores han mantenido el criterio de política legislativa del anterior Gobierno, de separar en dos textos legislativos diferentes la ordenación del Gobierno y de la Administración. Esta elección tiene, indudablemente, ventajas e inconvenientes. A nosotros nos parece que quizás hubiera sido aconsejable conocer ambos proyectos simultáneamente, para poder realizar una valoración global más adecuada de la reforma que se aborda del aparato administrativo del Estado.

El análisis de este proyecto puede tener dos lecturas, la jurídica y la política simbólica. Es sobre esta última lectura sobre la que el Grupo Catalán hace su valoración para fundamentar la posición al respecto de las enmiendas a la totalidad presentada por los grupos de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya y Mixto [...] Para la sociedad catalana, para Cataluña y para nuestro grupo en particular, este símbolo de la antigua Administración se identifica con la figura del Gobernador Civil. El Gobernador Civil forma parte de la iconografía, del aparato ideológico de un sistema político centralista, uniformador y negador de las diferencias, y creemos que respondió en su génesis y desarrollo y en su supervivencia a las palabras de Althusser cuando dice que detrás de todo aparato ideológico del Estado se perfila el aparato represivo de este Estado. Así pues, la desaparición de la figura del Gobernador Civil, la pérdida de contenido político, así como la funcionarización del delegado del gobierno merecen nuestra valoración positiva, ya que dan respuesta a una reivindicación permanente y legítima desde el siglo XVIII en Cataluña...».

Por su parte, la posición del Grupo Socialista, fue defendida por el Sr. Rodríguez Zapatero, cuya intervención abordó también otras importantes cuestiones, manifestando lo siguiente:

«...Curiosamente este debate nos permite hoy hacer algo que prácticamente, desde la aprobación de la Constitución, no se había producido en esta Cámara, y es un debate sobre la Administración General del Estado. La vorágine histórica, lo que suponía la aprobación de la Constitución y su Título VIII, ha hecho que haya habido innumerables debates sobre las otras Administraciones que integran el Estado, pero muy poco debate sobre la propia Administración del Estado, y esto no deja de ser una paradoja. Es más, al Grupo Socialista nos preocupa que el tono del propio contenido de la ley, sobre todo los desafortunados cambios en la exposición de motivos, e incluso la propia intervención

del Ministro, han dejado un poso de desconfianza, de imagen negativa de la Administración General del Estado.

Yo creo que habría que hacer un acto de reivindicación del buen hacer y del buen funcionamiento, en términos generales, de la Administración General del Estado; del buen funcionamiento de la prestación de los servicios públicos que hace la Administración General del Estado, la que se ha configurado fundamentalmente a través de la aprobación de la Constitución y la que hoy funciona. Y nos hubiera gustado, hubiera sido, incluso, más lógico, que eso lo hubieran hecho el actual Gobierno de la nación, que ciertamente tiene que empezar a sentirse como tal Gobierno. Sabe que cuenta con una buena Administración General del Estado, independientemente de que represente al Estado, independientemente de que represente al Gobierno de la nación, que parece que en esta Cámara hacer una posición de defensa de lo que es el Gobierno del Estado y, en definitiva, de lo que es la representación global del Estado en su sentido estricto, es difícil, o cuesta, o está en contra de los vientos de la historia. Pero ciertamente esos vientos de la historia son cíclicos y cambiantes, y nunca debemos dejarnos llevar por un oportunismo coyuntural.

Por tanto, el Grupo Socialista va a articular, lógicamente, un conjunto de enmiendas destinadas a mejorar el texto que ha presentado el Gobierno; un texto que, como se ha dicho aquí, reproduce en buena medida el texto presentado por el Gobierno anterior, pero que ha introducido cambios, algunos de ellos a nuestro juicio bastante negativos.

En primer lugar, nos gustaría afirmar que hubiera sido bueno que esta ley se acompañase de la ley de Gobierno, y que el debate hubiera sido conjunto. En segundo lugar, creemos sinceramente que el principio que intenta instaurar como teóricamente novedoso la ley de profesionalización de la Administración, que es plasmado en la pretendida funcionarización de determinados altos cargos, con sus excepciones, es un principio que está falsamente planteado. Lo que determina qué grado de profesionalización tiene una Administración, cuando se produce un cambio de Gobierno, es hasta qué niveles alcanza lo que históricamente se conocía como el botín de la representación política, lo que en Estados Unidos alcanza unos niveles casi absolutamente alarmantes...»

«...Sin duda alguna el tema nuclear, aparentemente, del proyecto de la ley que hoy empezamos a debatir, es el cambio relativo a la Administración periférica del Estado. Yo creo que el Gobierno y, en su caso, el grupo Popular, en esta materia ha tenido un marco muy condicionante, porque en buena medida –alguien lo decía con cierta gracia– estamos, en parte, en una ley de acompañamiento de los pactos que dieron lugar a la investidura, pero yo estoy plenamente convencido de que el modelo que se ha plasmado de Administración periférica es equívoco, un modelo que avanza escasamente hacia lo que debería de ser una real simplificación y, al mismo tiempo, camina en una dirección preocupante, a juicio del Grupo Socialista, plagada de contradicciones, y donde parece que el Gobierno de la nación tenga una representación política en todo el territorio nacional es un tabú de poca consistencia democrática, o que va contra el Estado autonómico o el Estado compuesto.

Pues bien, desde la perspectiva del Grupo Socialista no es así. El Grupo Socialista cree que el Gobierno de la nación tiene que tener representación política en todo el territorio nacional, y esto es especialmente importante en aquellas comunidades autónomas que están integradas por muchas provincias, y es importante para los ciudadanos, para que sientan quién representa, en términos políticos, al Gobierno, quién explica sus políticas públicas y que haya esa cercanía y esa intermediación que la Constitución trae.

Se ha dicho que con esta ley desaparece o va a desaparecer esa figura tan controvertida, tan discutida, de los gobernadores, que se asimila al régimen anterior. En rigor los

gobernadores habían desaparecido ya, no porque en nada se ha parecido el papel que representaban bajo el Estado democrático, y a medida que se ha ido construyendo el Estado autonómico, con el papel que representaron en el Estado centralista.

El proyecto camina por un territorio laberíntico en relación con esa definición del nuevo representante, no ya del Gobierno, sino del delegado del Gobierno, que es el subdelegado. Siempre se ha dicho que una delegación de la delegación es algo bastante malo, pero cuando esa delegación de la delegación se le atribuye todavía un papel que supone, como ha reconocido el Ministro y está en el proyecto de ley, nada más y nada menos que ser el responsable de la garantía de los derechos y libertades públicas, de la seguridad ciudadana y el ejercicio de la dirección de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en cada provincia, salvando allí donde las comunidades autónomas tienen atribuida esta competencia, que eso se atribuya por delegación de la delegación es poco sostenible. Igual que es poco sostenible que ese papel lo desempeñe alguien que tenga un rango de subdirector general, que a tener la responsabilidad de dirigir a funcionarios que seguramente con más rango orgánico y con más nivel en la propia Administración periférica, en sus organismos o en las delegaciones de Defensa, etc. Es una incoherencia, fruto de la incapacidad del Gobierno de tener un modelo serio, y es tributario en ese caso de la necesidad de garantizar una investidura y un pacto de gobernabilidad.

Nos ha sorprendido que ese modelo se plasme de una forma tan contradictoria y tan poco positiva, cuando además, y el Grupo Socialista anuncia que ha presentado alguna enmienda en esa dirección, no parece que haya una simplificación real de la Administración periférica. Hay que comprometerse políticamente a decir en qué tiempo van a desaparecer las direcciones provinciales, en función de la duplicidad de la que ustedes han hablado. Siempre han hablado de que existe una duplicidad, el texto lo deja por escrito y lo reitera en muchas ocasiones, y no hay un compromiso claro. Igual que es contradictorio que en la figura del delegado del Gobierno hayan recortado su papel político fundamental en relación con el texto que nos remitió a la Cámara el anterior Gobierno. El Grupo Socialista va a trabajar también en esa dirección.

Igualmente nos parece que hay una contradicción en algún otro aspecto en la exposición de motivos. Si todos estamos por la simplificación de la Administración General del Estado, igual que deberíamos de estar por la simplificación de las Administraciones de las Comunidades Autónomas, algunas de las cuales no renuncian a tener su representación territorial de una manera política en cada una de las provincias que integran su comunidad...

En definitiva, nos hubiera gustado, porque creemos que estamos ante un proyecto importante – aunque no diseñe en ese caso el desarrollo del Título VIII, que el Gobierno en su presentación hubiera hecho una oferta de diálogo y de consenso. Ha estado ausente en su presentación. Lamentamos que el Gobierno actual como ha demostrado ya en el pacto de financiación autonómica, no ponga como primer elemento en su estrategia política llegar a acuerdos en temas que afectan a cuestiones esenciales de la organización territorial del Estado. Y señor Ministro, desde nuestra perspectiva, esta ley afecta a cuestiones esenciales de la organización del Estado. La representación del Gobierno en el territorio es una cuestión esencial, el modelo de Administración que después de tantos años vamos a discutir es una cuestión esencial...»

Por último, en nombre del Grupo Parlamentario Popular, y en apoyo al Gobierno, intervino el Sr. López-Medel Bascones, quien manifestó básicamente:

«... Se ha afirmado por los enmendantes que existe una simplificación muy reducida de la Administración periférica del Estado. Sin duda alguna éste es uno de los aspectos más

sorprendentes de sus enmiendas. He de recordar que, a poco de iniciar esta legislatura, el Grupo Federal de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya presentó una proposición de ley que iba a ser objeto de debate y votación el pasado martes y que fue retirada horas antes. En esa proposición de ley el grupo enmendante proponía que se suprimieran los gobiernos civiles y que se regulase la figura del delegado del Gobierno. He de decir que si el tema principal de calado político que contiene el proyecto de ley remitido por el Gobierno, es precisamente la supresión de los gobiernos civiles y una importante simplificación de la Administración periférica, me resulta inconcebible que hayan presentado una enmienda a la totalidad. Confieso que no les entiendo. Además, quiero decirles que ustedes tienen una visión absolutamente fragmentaria de lo que es la Administración General del Estado, en la cual se inserta, pero no se separa la Administración periférica, la cual ha de estar coordinada con lo que es la Administración central; de ahí la coordinación con los distintos departamentos ministeriales.

Por otra parte, pretender minimizar la reforma de la Administración periférica es algo incierto. Yo afirmo con total rotundidad que la envergadura de la reforma diseñada en el proyecto de ley es histórica, y sólo destacaré tres aspectos.

En primer lugar, la figura del delegado cambia sustancialmente, se refuerzan sus competencias en materia de seguridad ciudadana y muchas de las funciones que los gobernadores ejercen actualmente; realmente va a dirigir los servicios periféricos que van a quedar integrados en las delegaciones; se refuerza notablemente su posición de superioridad sobre los subdelegados; se promueve una mejor relación con las comunidades autónomas, etc...

En segundo lugar, se suprimen los gobiernos civiles; gobiernos civiles que no habían desaparecido y había seguido actuando en el sentido más propio y tradicional de este término. En ese sentido, también queremos suprimir los gobiernos civiles por las connotaciones que ello tiene, por lo cual resulta sorprendente que por el representante del Grupo Socialista se pretenda mantener la existencia en las provincias de lo que son auténticamente agentes políticos. Pues bien, esta supresión de gobiernos civiles decía que es clara y rotunda, y no puede ser confundida esta figura con la nueva que se crea de los subdelegados del Gobierno. Es una figura absolutamente nueva por su diferente perfil profesional y no político; es nueva por su forma de nombramiento; es nueva por las competencias mucho más reducidas, que son esencialmente gestoras, y es nueva por la clara subordinación al delegado del Gobierno.

En tercer lugar, la reforma que se pretende es de tal envergadura que, cuando la planta de la Administración periférica esté instalada en la LOFAGE nada va a tener que ver con la existente en la actualidad, produciéndose la desaparición de direcciones territoriales y provinciales...»

Con posterioridad al debate en el Pleno antes mencionado, y citado en sus puntos más destacables, fueron presentadas diversas enmiendas por parte de los diversos grupos parlamentarios. Finalmente, y tras las enmiendas del Senado, el Pleno del Congreso debatió por última vez el proyecto de la LOFAGE en la sesión del 13 de marzo de 1997, sin que aquellas aportaran novedades dignas de mención, ni existiera respecto de ellas un debate significativo.

### 3. LA FINALIDAD Y EL CONTENIDO DE LA LOFAGE

Es claro que la LOFAGE tuvo por finalidad básica la adaptación del clásico modelo de organización y funcionamiento de la Administración del Estado a la nueva realidad política del llamado Estado Autonómico.<sup>2</sup>

Aunque en modo alguno se intentó abordar con ella el problema de la definición del modelo del Estado, ya que no era éste su objeto esencial, lo cierto es que hubo ocasiones para que se hablase de él en el debate parlamentario.

De entrada, en la exposición de motivos de la Ley se hacían entre otras afirmaciones, las siguientes:

«El modelo de Estado social y democrático de Derecho a que se refiere la Constitución Española, tiene una singular trascendencia sobre el sistema de la Administración Pública en general, y por tanto, sobre la Administración General del Estado en particular...» (Apartado II).

«La dimensión de las estructuras administrativas estatales debe reordenarse atendiendo a la racionalidad y a la necesidad de evitar duplicidades en la gestión...» (Apartado V).

«La necesidad de acometer procesos de supresión y simplificación administrativa, evidente desde una perspectiva organizativa general, viene impuesta por la realidad del Estado Autonómico...» (Apartado VI).

Hay que significar que la denominación de Administración General del Estado para referirse y calificar a la organización central y periférica dependiente del Gobierno central es de gran relieve, puesto que rompe con la tradición centralista uniformista de identificar sólo a la Administración del Estado con el aparato administrativo dependiente del Gobierno de la nación, en detrimento del resto de las Administraciones Públicas.<sup>3</sup> A partir de esta Ley, se calificará como «general» o de existencia en todo el territorio estatal, de carácter residual, y de

<sup>2</sup> Sobre la LOFAGE sólo han habido hasta ahora estudios jurídicos, y ninguno que yo sepa desde la perspectiva politológica. Sobre el Proyecto de Ley de la LOFAGE publicado en el *Boletín Oficial del Congreso de los Diputados* n° 138, I, el 21 de octubre de 1995, puede verse el libro colectivo dirigido por Luciano Parejo Alfonso: *Estudios sobre la Administración General del Estado*, Madrid, 1996 (fruto de un Seminario sobre el Proyecto de Ley celebrado en Madrid, en la Universidad Carlos III, los días 18 y 19 de diciembre de 1995). También pueden consultarse las aportaciones de Alberto Palomar Olmeda: *La organización administrativa: tendencias y situación actual*, Comares, Granada, 1998 (esp. pp. 85 y ss.), Lourdes Maiz Carro: «El modelo de Administración propuesta por la LOFAGE», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* n° 7-8 (1996/1997), pp. 153 y ss.; y Luis Ortega Álvarez: «El proceso de modernización administrativa contenido en la LOFAGE», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* n° 7-8 (1996/1997), pp. 87 y ss.

<sup>3</sup> Aunque la consagración definitiva del uso y calificativo de Administración General del Estado va a tener lugar con la LOFAGE, hay que señalar también que éste término había sido usado en un textos legal anterior: la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; y lo sería posteriormente en el Real Decreto-Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

configuración legal con un término abstracto y genérico, a sólo una parte de la Administración del Estado, aunque relevante y necesaria; implicando que forman parte del Estado también el resto de la pluralidad y diversidad de Administraciones Públicas existentes en él, sin una situación de dependencia y tutela como de la situación precedente preconstitucional, respecto de aquélla. Si el Estado español es *policéntrico* conforme a su Constitución, es obvio que así debe serlo su Administración.

La aprobación de la LOFAGE y la adaptación de la Administración central a la nueva realidad autonómica era una cuestión pendiente desde hacía años,<sup>4</sup> que se había intentado acometer de forma conjunta con la regulación del Gobierno, si bien este órgano constitucional hubo de esperar algo más para ser objeto de una regulación propia y diferenciada, que vendría de la mano de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre (BOE del 28 de noviembre de 1997).

#### 4. EPÍLOGO

El contexto político-administrativo actual, fruto de la nueva vertebración territorial, política y administrativa derivada de la aprobación de los nuevos Estatutos de Autonomía, siendo el primero de ellos como es sabido el de la Comunidad Valenciana, planteará sin duda a medio plazo la necesidad de llevar a cabo una actualización de la LOFAGE. Si así fuera, sería conveniente que ésta se hiciese sin perder el espíritu y la finalidad esencial que se persiguió en el momento de su aprobación, y que la reforma se llevase a término con el debido consenso.

La utilización y operatividad que la LOFAGE ha acreditado desde su aprobación, avalan su vocación de permanencia, por más que probablemente sea menester su adaptación —en la medida de lo posible— a la nueva realidad.

Sin embargo, a día de hoy sigue siendo una incógnita cual será la postura de los distintos grupos parlamentarios sobre la orientación y el contenido de esa modificación y adaptación de la LOFAGE, y si en ello se atenderán de forma coherente a lo expresado no hace tanto tiempo por sus portavoces.

---

<sup>4</sup> Así, cabe citar especialmente como precedentes el proyecto de Ley Orgánica del Gobierno, la Administración y la Función Pública, presentado por la UCD en la legislatura 1979-1982 y la Proposición de Ley Reguladora del Gobierno y la Administración, presentada por el Partido Popular en 1994, y publicada en el *Boletín Oficial del Congreso de los Diputados* el 5 de julio de ese año, durante la V Legislatura.